



Brussel, 23 oktober 2025
(OR. en)

14384/25

Interinstitutioneel dossier:
2025/0324 (NLE)

ECOFIN 1398
UEM 503
FIN 1237
ECB
EIB

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 oktober 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 644 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) (ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1) van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 644 final.

Bijlage: COM(2025) 644 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.10.2025
COM(2025) 644 final

2025/0324 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) (ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1) van
29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en
veerkrachtplan voor Estland**

{SWD(2025) 337 final}

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) (ST 12532/21 INIT; ST 12532/21 ADD 1) van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit¹, en met name artikel 20, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Nadat Estland op 18 juni 2021 zijn nationale herstel- en veerkrachtplan had ingediend, heeft de Commissie de Raad een voorstel voor een positieve beoordeling voorgelegd. Op 29 oktober 2021 heeft de Raad de positieve beoordeling goedgekeurd door middel van een uitvoeringsbesluit (“het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021”)². Het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 is gewijzigd bij het uitvoeringsbesluit van de Raad van 16 juni 2023³.
- (2) Op 2 oktober 2025 heeft Estland bij de Commissie een met redenen omkleed verzoek ingediend om een voorstel te doen tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 overeenkomstig artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241, omdat het herstel- en veerkrachtplan vanwege objectieve omstandigheden gedeeltelijk niet langer haalbaar was. Op basis daarvan heeft Estland een gewijzigd herstel- en veerkrachtplan ingediend.

Wijzigingen op basis van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241

- (3) De wijzigingen van het herstel- en veerkrachtplan die Estland op grond van objectieve omstandigheden heeft ingediend, hebben betrekking op 41 maatregelen.
- (4) Estland heeft toegelicht dat drie maatregelen vanwege veranderingen in de marktvraag niet langer haalbaar zijn. Dit betreft maatregel 1.3 (Ontwikkeling van digitale vrachtbrieven), maatregel 2.7 (Kansen creëren voor het gebruik van op hernieuwbare energie gebaseerde groene waterstoftechnologieën), en maatregel 4.7

¹ PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

² ST 12532/21 INIT, ST 12532/21 ADD 1, ST 12532/21 ADD 1 COR 1 en ST 12532/21 ADD 1 COR1 REV1 op <http://register.consilium.europa.eu>.

³ ST 9367/23 INIT en ST 9367/23 ADD1 REV1 van 16 juni 2023 op <http://register.consilium.europa.eu>.

(Proefprogramma voor energieopslag). Op basis hiervan heeft Estland verzocht deze maatregelen te wijzigen. Het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

- (5) Estland heeft toegelicht dat drie maatregelen zijn gewijzigd om betere alternatieven uit te voeren, om zo de oorspronkelijke ambitie ervan te bereiken. Dit betreft maatregel 2.6 (Groen Fonds), maatregel 4.4 (De groene transitie in de energiesector stimuleren) en maatregel 6.6 (Arbeidsmarktmaatregelen nemen om de jeugdwerkloosheid terug te dringen). Op basis hiervan heeft Estland verzocht de bovengenoemde maatregelen te wijzigen. Aangezien die omstandigheden een wijziging van de maatregelen rechtvaardigen, moet het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (6) Estland heeft toegelicht dat 33 maatregelen zijn gewijzigd om betere alternatieven uit te voeren waarmee de administratieve last kan worden verminderd en het uitvoeringsbesluit van de Raad kan worden vereenvoudigd, maar waarmee de doelstellingen van die maatregelen nog steeds worden gehaald. Dit betreft maatregel 1.1 (Digitale transformatie in ondernemingen), maatregel 1.2 (Ontwikkeling van e-bouw), maatregel 1.4 (Hervorming van vaardigheden voor de digitale transformatie van bedrijven), maatregel 1.5 (Ondersteuning van het concurrentievermogen van ondernemingen op buitenlandse markten), maatregel 2.2 (Groene vaardigheden ter ondersteuning van de groene transitie van ondernemingen), maatregel 2.3 (Programma's voor de ontwikkeling van groene technologieën), maatregel 2.4 (Modernisering van de bedrijfsmodellen in productiebedrijven), maatregel 2.5 (Toepassing van hulpbronnefficiënte groene technologieën), maatregel 2.8 (Steun voor investeringen in voorzieningszekerheid), maatregel 3.1 (Oprichting en ontwikkeling van een expertisecentrum voor gegevensbeheer en open data), maatregel 3.2 (Ontwikkeling van evenementendiensten en proactieve digitale overheidsdiensten voor individuen), maatregel 3.3 (Ontwikkeling van evenementendiensten en digitale toegangspoort voor ondernemers), maatregel 3.4 (#Bürokratt-programma (nationaal platform en ecosysteem voor virtuele assistenten)), maatregel 3.5 (Herconfiguratie van digitale basisdiensten en veilige overgang naar cloudinfrastructuur), maatregel 3.6 (Tot vaststelling van de strategische analyse van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme in Estland), maatregel 3.7 (Informatiesysteem voor realtime strategische analyse van witwassen en terrorismefinanciering), maatregel 3.8 (Aanleg van breedbandnetwerken met zeer hoge capaciteit), maatregel 4.1 (Bevordering van energie-efficiëntie), maatregel 4.2 (Steun voor de renovatie van appartementsgebouwen), maatregel 4.3 (Steun voor de renovatie van kleine woongebouwen), maatregel 4.5 (Programma ter versterking van het elektriciteitsnet om de productiecapaciteit voor hernieuwbare energie te vergroten en zich aan de klimaatverandering aan te passen (zoals bescherming tegen stormen)), maatregel 4.6 (Programma ter bevordering van de energieproductie in industriegebieden), maatregel 4.8 (De ontwikkeling van windmolenparken op zee stimuleren), maatregel 5.1 (Veilige, groene, concurrerende, op behoeften gebaseerde en duurzame vervoers- en energie-infrastructuur uitrollen), maatregel 5.2 (Multifunctioneel werkvaartuig), maatregel 5.4 (Aanleg van de tramlijn van Tallinn Old Port), maatregel 5.5 (Investeringen van gemeenten in fiets- en wandelgangen), maatregel 6.1 (Een ingrijpende wijziging in de organisatie van de gezondheidszorg in Estland), maatregel 6.2.a (Bouw van TERVIKUM), maatregel 6.8 (Langdurige zorg), maatregel 8.1 (Het gebruik van hernieuwbare energiebronnen vergemakkelijken), maatregel 8.2 (Programma ter verbetering van de toegang van de productie van hernieuwbare energie tot het elektriciteitsdistributienet) en maatregel 8.3 (Verhoging

van de productie en het gebruik van duurzaam biogas en biomethaan). Op basis hiervan heeft Estland verzocht deze maatregelen te wijzigen. Het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

- (7) Naar aanleiding van de verlaging van het uitvoeringsniveau van maatregelen overeenkomstig artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Estland verzocht de middelen die zijn vrijgekomen door de verlaging van het uitvoeringsniveau van maatregel 2.7 (Kansen creëren voor het gebruik van op hernieuwbare energie gebaseerde groene waterstoftechnologieën), te gebruiken om één nieuwe maatregel 5.3.b (Renovatie van een gedeelte van de spoorweg tussen Rapla en Lelle) toe te voegen en het uitvoeringsniveau van één maatregel te verhogen. Dit betreft maatregel 5.3.a (Bouw van viaducten voor Rail Baltic). Op basis hiervan heeft Estland verzocht het uitvoeringsniveau van één maatregel te verhogen en één nieuwe maatregel toe te voegen. Het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Verdeling van mijlpalen en streefdoelen

- (8) De verdeling van mijlpalen en streefdoelen in tranches moet worden gewijzigd om rekening te houden met de door Estland voorgestelde wijzigingen van het herstel- en veerkrachtplan en het indicatieve tijdschema.

Beoordeling door de Commissie

- (9) De Commissie heeft het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan beoordeeld aan de hand van de criteria van artikel 19, lid 3, van Verordening (EU) 2021/241.
- (10) De Commissie is van oordeel dat de door Estland voorgestelde wijzigingen geen invloed hebben op de positieve beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan in het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 met betrekking tot de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van het herstel- en veerkrachtplan aan de hand van de beoordelingscriteria van artikel 19, lid 3, punten a), b), c), d bis), d ter), f), g), h), j) en k), van Verordening (EU) 2021/241.

Geen ernstige afbreuk doen

- (11) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt d), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.4 van bijlage V daarbij, zal het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan naar verwachting waarborgen dat geen enkele in het plan opgenomen maatregel voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten (score A) ernstige afbreuk doet aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad (het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”).
- (12) In het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan wordt de naleving van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” beoordeeld aan de hand van de methode die is uiteengezet in de technische richtsnoeren in de mededeling van de Commissie “Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel ‘geen ernstige afbreuk doen’ in het kader van de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit”⁴. De beoordeling wordt systematisch uitgevoerd voor elke gewijzigde hervorming en investering volgens de tweestappenaanpak. In de beoordeling wordt geconcludeerd dat bij geen van de gewijzigde maatregelen en evenmin bij de nieuwe maatregel een risico op ernstige schade bestaat. Waar nodig zijn de vereisten van de beoordeling “geen ernstige afbreuk doen” vastgelegd in het ontwerp van een maatregel en gespecificeerd in een

⁴ PB C 58 van 18.2.2021, blz. 1.

mijlpaal of streefdoel van deze maatregel. Op basis van de verstrekte informatie kan worden geconcludeerd dat geen enkele maatregel ernstige afbreuk doet aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852.

Bijdrage aan de groene transitie, met inbegrip van biodiversiteit

- (13) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt e), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.5 van bijlage V daarbij, bevat het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan maatregelen die in hoge mate (score A) bijdragen aan de groene transitie, met inbegrip van biodiversiteit, of aan de aanpak van de daaruit voortvloeiende uitdagingen. De maatregelen ter ondersteuning van de klimaatdoelstellingen vertegenwoordigen 49 % van de totale toewijzing voor het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan en 78 % van de totale geraamde kosten van de maatregelen in het REPowerEU-hoofdstuk, berekend volgens de in bijlage VI bij Verordening (EU) 2021/241 beschreven methode. Overeenkomstig artikel 17 van Verordening (EU) 2021/241 is het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan in overeenstemming met de informatie die is opgenomen in het nationaal energie- en klimaatplan 2021-2030.
- (14) In het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan blijft de nadruk liggen op het ontwikkelen van nieuwe groene technologieën op strategische gebieden zoals energie. Het plan blijft ook steun bieden voor de transitie van ondernemingen van fossiele energie naar alternatieve energiebronnen, en het is gericht op het verhogen van het aandeel van duurzame mobiliteit. Het draagt bij tot de verwezenlijking van de streefdoelen voor 2030-2050 en de doelstelling van klimaatneutraliteit in de EU tegen 2050 door het geëlektrificeerde spoorweginet in Estland te verlengen en het openbaar vervoer in Tallinn, inclusief de verbinding met de luchthaven, uit te breiden en comfortabeler te maken.
- (15) Het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan voorziet in een financieel instrument voor maatregel 2.6 (Groen Fonds), samen met een wijziging van de respectieve indicatoren. Deze wijziging leidt tot een vermindering van het totale aandeel van middelen die de klimaatdoelstellingen ondersteunen. Daarnaast wordt met de verlaging van de streefdoelen in het kader van maatregel 2.7 (Kansen scheppen voor de invoering van groene waterstoftechnologieën op basis van hernieuwbare energiebronnen) ook de klimaatbijdrage verminderd. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de verhoging van de ambitie van maatregel 5.3.a (Bouw van viaducten voor Rail Baltic) en de invoering van maatregel 5.3.b (Renovatie van een gedeelte van de spoorweg tussen Rapla en Lelle). Het vereiste voor de klimaattagging zal worden gewaarborgd door het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan als geheel en blijft in totaal ruim boven de 37 %.

Kosten

- (16) Overeenkomstig artikel 19, lid 3, punt i), van Verordening (EU) 2021/241 en criterium 2.9 van bijlage V daarbij, is de in het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan verstrekte motivering voor het bedrag van de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan in redelijke mate (score B) redelijk en aannemelijk, in overeenstemming met het kostenefficiëntiebeginsel, en staan de kosten in verhouding tot de verwachte nationale economische en sociale gevolgen.
- (17) Volgens de verstrekte informatie blijkt uit de beoordeling van de kostenramingen voor de herziene investeringen dat de meeste kosten redelijk en aannemelijk zijn, hoewel uit de gegevens blijkt dat de details en de grondigheid van de berekeningen uiteenlopen. Verder waren de wijzigingen in de kostenramingen voor gewijzigde maatregelen gerechtvaardigd en evenredig en werden de redelijkheid en plausibiliteit van deze

kostenramingen als zodanig niet gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijke herstel- en veerkrachtplan. Tot slot zijn de geraamde totale kosten van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan in overeenstemming met het kostenefficiëntiebeginsel en staan ze in verhouding tot de verwachte nationale economische en sociale gevolgen.

- (18) Sinds de vorige beoordeling heeft de Commissie inzage gekregen in informatie over de daadwerkelijke uitvoering van het Estse audit- en controlesysteem. Die omvatte de bevindingen van de audit van de Commissie in Estland over de bescherming van de financiële belangen van de Unie.
- (19) In het licht van deze informatie is de Commissie van oordeel dat het internecontrolesysteem van het herstel- en veerkrachtplan van Estland over het algemeen toereikend is.

Maatregelen ter ondersteuning van investeringsverrichtingen die bijdragen tot de doelstellingen van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP)

- (20) Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van Verordening (EU) 2024/795 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP)⁵ heeft Estland projecten waaraan op grond van artikel 4, lid 1, van Verordening (EU) 2024/795 een soevereiniteitszegel is toegekend, als prioritair beschouwd. Estland was echter van mening dat geen enkel project waaraan een soevereiniteitszegel was toegekend, in het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan moest worden opgenomen, omdat dergelijke projecten doorgaans een grootschalig en langlopend karakter hebben en daardoor een uitvoeringsperiode vereisen die de in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit toegestane termijn overschrijdt.

Positieve beoordeling

- (21) De Commissie heeft het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan positief beoordeeld en concludeert dat het plan op bevredigende wijze voldoet aan de beoordelingscriteria van Verordening (EU) 2021/241. Nu moeten, overeenkomstig artikel 20, lid 2, van en bijlage V bij die verordening, de hervormings- en investeringsprojecten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan worden vastgelegd, alsook de relevante mijlpalen, streefdoelen en indicatoren en het bedrag dat door de Unie beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan.
- (22) Dit besluit moet eventuele procedures met betrekking tot verstoringen van de werking van de interne markt onverlet laten, en met name krachtens de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het doet geen afbreuk aan het vereiste dat de lidstaten de maatregelen overeenkomstig het Unie- en nationale recht uitvoeren en met name, uit hoofde van artikel 108 van het Verdrag, de Commissie op de hoogte brengen van voorgenomen steunmaatregelen.

Financiële bijdrage

- (23) De totale kosten van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan van Estland worden geraamd op 953 380 000 EUR. Aangezien het bedrag van de geraamde totale kosten van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan hoger is dan de geactualiseerde maximale financiële bijdrage die voor Estland beschikbaar is, moet de overeenkomstig artikel 4 bis van Verordening (EU) 2021/1755 van het Europees Parlement en de

⁵ PB L, 2024/795, 29.2.2024.

Raad⁶ en artikel 20, lid 4, en artikel 21 bis, lid 6, van Verordening (EU) 2021/241 bepaalde financiële bijdrage die aan het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan van Estland is toegewezen, gelijk zijn aan 953 184 800 EUR. De aan Estland ter beschikking gestelde financiële bijdrage blijft derhalve ongewijzigd,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan

De beoordeling van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan van Estland op grond van de criteria van artikel 19, lid 3, van Verordening (EU) 2021/241 wordt goedgekeurd.

Artikel 2

Wijzigingen

Het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland wordt als volgt gewijzigd:

de bijlage bij het uitvoeringsbesluit van de Raad van 29 oktober 2021 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Estland wordt vervangen door de tekst in de bijlage bij dit besluit.

Artikel 3

Geadresseerde

Dit besluit is gericht tot de Republiek Estland.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter

⁶ Verordening (EU) 2021/1755 van het Europees Parlement en de Raad van 6 oktober 2021 tot oprichting van de reserve voor aanpassing aan de Brexit (PB L 357 van 8.10.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1755/oj>).